



# Perspectiva histórica de la evolución migratoria en el ámbito de la Unión Europea\*

Laura Bogado Bordazar\*\*

## Resumen:

El presente trabajo tiene por objeto analizar –desde una perspectiva histórica– la política migratoria europea, teniendo en cuenta fundamentalmente los cambios económicos y sociales y su impacto en las reglas jurídicas y estrategias adoptadas. En este contexto, se estudian las políticas migratorias intracomunitarias, sus orígenes, evolución y perspectivas actuales, así como también las políticas en referencia a los migrantes extracomunitarios. En la Unión Europea (en adelante UE) la cuestión inmigratoria ha sido abordada teniendo en cuenta varios aspectos: la política exterior comunitaria, la variable económica y la política de cooperación al desarrollo con terceros Estados, de manera tal que en el artículo se trató de profundizar en estas variables.

## Abstract:

This paper sets out to analyze European migratory policy from a historical perspective, focusing mainly on economic and social changes and their impact on the legal regulations and the strategies adopted. In this context, we study the intra-community migration policies, their origins, evolution and current outlook, as well as the policies aimed at extra-community migrants. In the European Union (EU), immigration is an issue that has been addressed with a number of considerations in mind: the Community's foreign policy, economic factors and the policy of cooperating for development with other States. This paper attempts a more detailed analysis of those variables.

## Palabras clave:

Unión Europea – Migraciones internacionales – Integración – Cooperación.

## Key words:

European Union – International migration – Integration – Cooperation.

---

\* Fecha de recepción: 10 de mayo de 2012 - Fecha de aprobación: 22 de octubre de 2012

\*\* Magister en Relaciones Internacionales (IRI - UNLP); alumna del Doctorado en Relaciones Internacionales (IRI - UNLP); coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI - UNLP).

## I. Introducción

El fenómeno de las migraciones internacionales no se caracteriza por ser un fenómeno nuevo; por el contrario, desde sus orígenes el hombre se ha trasladado de un lugar a otro movido por los más diversos factores: guerras, epidemias, hambrunas, sometimiento a situaciones de esclavitud, motivos económicos, demográficos, religiosos, entre otros. En las últimas cuatro décadas, los movimientos de personas en el mundo entero se han multiplicado, fundamentalmente por razones laborales, lo que ha transformado, en algunos aspectos, la dinámica poblacional de la sociedad internacional. En la actualidad el tema de las migraciones internacionales se ha convertido en un problema delicado e imprevisible, que involucra no sólo a los Estados, sino también a las sociedades, a las organizaciones no gubernamentales, a las grandes corporaciones económicas y por supuesto al individuo en sí mismo. En este contexto, los flujos migratorios (por razones laborales), son percibidos por los Estados como un problema de seguridad nacional, sobre todo por la magnitud y complejidad que adquirieron desde la década de los 70, época a partir de la cual los Estados receptores de migrantes percibieron que la frecuencia de los flujos migratorios no coincidía con los ciclos de auge y crisis económica, lo que provocó tensiones sociales y culturales, agravándose en aquellas sociedades que experimentaban la presencia de importantes grupos de migrantes cuya perspectiva era establecerse en forma permanente en el país receptor.

La estructura del actual “sistema mundo”, se construyó, desde la post guerra fría, con una estructura de sistema “unimultipolar”, en el cual hay una tendencia hacia el equilibrio entre varias potencias (algunas agrupadas en bloques), pero liderado por una potencia que ejerce su hegemonía, respondiendo a una lógica imperial e imponiendo su sistema de valores. Según S. Hoffmann, el nuevo concierto internacional se estructura sobre la base del “multicentrismo”, en virtud del cual las potencias hegemónicas actúan como tales en las diferentes subregiones (Barbé, 1995), por ejemplo Alemania en la UE, Brasil en el Mercosur.

Pero también se observa que la sociedad internacional se mueve entre la dualidad globalización y fragmentación, dos tendencias contradictorias entre sí. Por un lado, el mundo se estructura sobre las bases de los procesos de integración económica y tecnológica, creando un sistema de Estados cada vez más integrado, y por otro, la sociedad se encuentra fragmentada, “tanto en términos territoriales (aumento del número de Estados), como en términos culturales (la defensa de la cultura propia frente a la idea de cultura global)”, a lo cual se le podría sumar la fragmentación de los intereses de los Estados (Barbé, 1995).

En este sentido, ya en 1992 el ex Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, Boutros B. Ghali, manifestaba lo siguiente:

“Hemos entrado en una era de transición mundial marcada por tendencias singularmente contradictorias. Asociaciones regionales y continentales de Estados están elaborando mecanismos para profundizar en la cooperación y suavizar algunas de las características contenciosas de las rivalidades de soberanía y nacionalismo. Las fronteras nacionales están desdibujadas a causa de las comunicaciones y del comercio global, y de las decisiones de los Estados de ceder algunas prerrogativas de soberanía a asociaciones políticas de mayor alcance...”

De esta manera, el abordaje por parte de los Estados del tema de las migraciones internacionales responde a una estructura similar a la del sistema mundo. Es decir que, por un lado, la evolución de las comunicaciones y las tecnologías ha favorecido los movimientos internacionales de personas, con la percepción de que las fronteras no existen; pero, por otro lado, cuando se superponen los intereses nacionales de los Estados o de las culturas con los de los migrantes, ese sistema globalizado se fragmenta, y generalmente prevalece la “soberanía nacional”, lo cual se expresa –entre otras cosas– por medio de la aplicación (o ausencia) de las diferentes políticas migratorias nacionales con proyección internacional. En síntesis, los Estados se comportan ambiguamente, pues, para determinados movimientos abren sus fronteras y para otros las cierran.

En general, las discusiones sobre globalización no consideran a las migraciones internacionales, y si lo hacen, lo toman como una categoría residual. La migración internacional siempre ha contribuido a los intercambios culturales, forjando espacios multiculturales y difundiendo ideas y valores interculturales. Sin embargo, “la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento”<sup>1</sup>.

Si bien el proceso de globalización (moderno) comenzó luego de la segunda guerra mundial, dirigido inicialmente por empresas americanas y secundadas por europeas y japonesas, se profundizó en las décadas del ochenta y noventa. En este proceso de internacionalización de la inversión y del comercio, seguido por la consolidación de los bloques económicos, fue significativo el movimiento de personas y se aceleraron las migraciones intrarregionales e internacionales. En este sentido, las personas pudieron trasladarse hacia cualquier región en forma más rápida, y aún así mantener contacto regular con sus familiares, y como resultado también la circulación se hizo más diversa y compleja. La globalización, de alguna manera, ha modificado el espacio geográfico de los Estados y de las regiones, porque ha hecho más difusos los espacios de interrelación.

Para ilustrar este fenómeno, citamos los resultados de un estudio realizado por la OIT en 152 países, en el cual, analizando la proporción de inmigrantes y emigrantes, se arribó a la conclusión de que entre 1970 y 1990 el número de países que calificaban como mayores receptores de migrantes pasó de 39 a 67 y aquellos que calificaban como mayores “expulsores” pasó de 29 a 55<sup>2</sup>. Esto demuestra, por un lado, la “multidireccionalidad” de los destinos elegidos, teniendo a Europa como los destinos favoritos de los migrantes de países en desarrollo, y por otro, nos aproxima a la realidad de que cada vez son más los Estados que se empobrecen, transformándose en Estados incapaces de retener a los potenciales migrantes y de proporcionarles “condiciones de vida digna” justamente para evitar su desarraigo.

En suma, la globalización y la apertura deberían eventualmente permitir que los Estados puedan ser económicamente más equitativos, pero la realidad ha sido otra; la disparidad salarial internacional, la diferencia entre los PBI y otros índices de desarrollo humano, son factores que no han acompañado positivamente a todos los países en el proceso de globalización y han agrandado la brecha de riqueza entre los países ricos y pobres.

<sup>1</sup> CEPAL-ONU, *Globalización y Desarrollo*. Organización de Naciones Unidas, 2002, p. 244.

<sup>2</sup> OIT, *Fuentes y Métodos. Estadísticas del Trabajo, Evaluaciones y proyecciones de la población económicamente activa 1950-2010*, Ginebra, vol. 10, 2000.

Las migraciones masivas de principios del siglo XX y las de posguerra respondían, según algunas teorías sobre las migraciones internacionales modernas<sup>3</sup>, a un movimiento de equilibrio entre excedentes y escasez de población, lo cual tenía relación directa con un cierto orden de distribución laboral. Las migraciones eran vistas como una “descompresión” y como un aporte al desarrollo del país receptor y eran producto de una permanente demanda laboral inherente a la estructura económica de las naciones más desarrolladas. Para esta teoría, las migraciones internacionales no son el resultado de fuerzas que impulsan, desde dentro hacia fuera, en los países de origen, sino que obedece a factores de atracción ejercidos por los países receptores que requieren de abundante mano de obra. En esta época, las respuestas jurídicas de los Estados eran acordes a favorecer la migración. En cambio, las migraciones masivas de los últimos años del siglo XX y del siglo actual responden más a un desequilibrio creciente entre el mundo desarrollado y en desarrollo. Estas migraciones son vistas más como una amenaza que como una contribución al desarrollo (Mármora, 1997), fomentando de esta manera las acciones y la aprobación de normas restrictivas a estos movimientos “masivos” de personas. A esta realidad se le suma la situación del terrorismo internacional, que ha marcado toda la agenda internacional de la última década, inclusive la migratoria.

Este problema se ha instalado como tal en las sociedades —fundamentalmente en las que reciben mayor cantidad de migrantes— y ha llegado a causar inclusive situaciones de conflicto y de rechazo y discriminación al migrante que revisten cierta gravedad política, social y cultural. Podemos mencionar la situación de conflicto social que se produjo en las afueras de París en el año 2008, que enfrentó a dos grupos de ciudadanos franceses, uno de los cuales lo componían descendientes de segunda y tercera generación de ciudadanos argelinos que habían migrado hacia Francia, marcando una grave actitud de xenofobia y discriminación entre nacionales franceses pero de descendencia diferente. En Italia, luego de la sanción de la ley de Seguridad e Inmigración en 2009 que definió el delito de “inmigración ilegal” —entre otras medidas—, fomentando la denuncia de inmigrantes indocumentados por parte de la población civil, o en Argentina, donde se produjo una puja y enfrentamiento entre diferentes grupos de migrantes y nacionales que habían tomado un parque municipal denominado “Indoamericano”, tras reclamar al gobierno terrenos para construir sus viviendas.

En diferentes etapas históricas los grandes flujos migratorios internacionales han coincidido con épocas de crisis económicas mundiales, como ocurrió por ejemplo en la crisis de la década de 1920, en las profundas crisis generadas luego de las guerras

---

<sup>3</sup> Estas teorías han contemplado y explicado las migraciones en función de las siguientes variables: (i) las disparidades regionales de la oferta y demanda de trabajo (teoría neoclásica de la economía: 1950-60); (ii) la voluntad emigratoria del grupo familiar o de la comunidad (1980); (iii) “teoría de los mercados laborales segmentados”, la cual plantea que la migración internacional se genera por la demanda de fuerzas de trabajo intrínseca a las sociedades industriales modernas; (iv) la teoría de la “causalidad acumulada”, que plantea que, con el tiempo, la migración internacional tiende a mantenerse a sí misma, de forma tal que posibilita movimientos adicionales y constantes (Massey, Douglas, 2004). (v) Teorías que explican la libre circulación de las personas en el interior de los procesos de integración. (vi) Teoría del sistema mundial: que explica la necesidad y la demanda por parte de las economías desarrolladas de mano de obra extranjera en algunos sectores de lo que se denomina mercado secundario (Carballo de la Riva y Ota, 2007).

mundiales, en la crisis del petróleo de 1973, o en la reciente crisis económico-política sufrida por los países en desarrollo, desde donde parte el mayor porcentaje de los migrantes internacionales, principalmente hacia el mundo desarrollado. Esta depresión, que tuvo su ciclo más acentuado entre los años 1995-2005, se debió a la conjunción de varios factores; para nombrar algunos de ellos: la globalización de la economía (que ha contribuido, en los países menos desarrollados, a la devastación de los procesos de producción locales y de pequeña escala, con el consecuente aumento de la desocupación); la profundización del fenómeno del tráfico ilegal de personas, delito que reaparece recientemente y que se lo podría comparar en algunos aspectos con el comercio de esclavos del siglo XIX; la creciente desaparición de las políticas de estado de bienestar, lo que se traduce, entre otras cosas, en el paulatino alejamiento del Estado de algunas actividades de protección social y el consecuente traspaso a la actividad privada (desregulación). Una explicación más profunda merece la actual situación de crisis económica que se ha iniciado en los países desarrollados, sobre la cual avanzaremos en las próximas páginas, y que también ha tenido consecuencias poco deseadas para los grupos de migrantes que residen en estos países.

En referencia a los flujos migratorios y sobre todo a la direccionalidad (Sur-Norte), lo primero que se nos ocurriría afirmar es que se ha producido un cambio sustancial tras la persistencia de la crisis económica internacional que está afectando fundamentalmente a los países desarrollados (de Europa y Estados Unidos).

Sin embargo, el número total de migrantes en todo el mundo ha disminuido muy levemente en los últimos tres años. Hubo cierta reducción de las corrientes migratorias hacia los países desarrollados durante la crisis e inmediatamente después. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América el número de extranjeros que ingresó en el país bajó de 1.130.818 en 2009, a 1.042.625 en 2010; en el Reino Unido la cifra descendió de 505.000 en 2008 a 470.000 en 2009; en España bajó de 692.228 en 2008, a 469.342 en 2009; en Suecia disminuyó de 83.763 en 2009, a 79.036 en 2010 y en Nueva Zelandia de 63.910 en 2008, a 57.618 en 2010 (OIM, Informe 2011). Sin perjuicio de estas cifras, en el año 2010 se estimaba que el número total de migrantes internacionales en el mundo era de 214 millones de personas —es decir, hubo un aumento con respecto a los 191 millones de 2005<sup>4</sup> (DAES, 2009).

Durante el período 2000-2005, los países más desarrollados recibieron estimadamente 2,6 millones de migrantes por año, provenientes de los países menos desarrollados, lo que equivale a 13,1 millones en todo el período. Norte América recibió 1,4 millones anualmente, seguido por Europa con un total de 1,1 millones. Entre los principales países emisores figuran —y previsiblemente, seguirán figurando durante el próximo medio siglo— China, México, India, Filipinas e Indonesia. Mientras, los principales receptores son Estados Unidos, Alemania, Canadá, Gran Bretaña y Australia. Sesenta por ciento de los inmigrantes viven en los países más industrializados, y casi uno de cada 10 habitantes de esas naciones son inmigrantes. En los países en desarrollo, son apenas uno de cada 70<sup>5</sup>.

Según datos de Naciones Unidas, el stock de migrantes internacionales (volunta-

<sup>4</sup> Estos 191 millones de migrantes internacionales se distribuían de la siguiente forma: 64 millones de migrantes vivían en Europa, 53 millones en Asia y 45 millones en Norteamérica.

<sup>5</sup> ONU. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. *International Migration 2006*, <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>

rios), representaba en 2005 el 3 % del total de la población mundial, porcentaje que no sufrió grandes variaciones desde el año 1960, fecha en la cual se verificaba una cifra de migrantes que representaba el 2,5 %<sup>6</sup> respecto de la totalidad de la población. Asimismo, en 1990 el porcentaje de personas que vivían fuera del país de su nacimiento era del 2,9% del total. De acuerdo a estimaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la cifra de migrantes podría aumentar a 230 millones para el año 2050.

Asimismo, es importante consignar que de los 214 millones de migrantes internacionales estimados para el año 2010<sup>7</sup>, 72,7 millones mantuvieron un patrón migratorio Sur-Norte, en tanto 55 millones tenían una direccionalidad Norte-Norte; 73,6 millones Sur-Sur y 12,6 millones Norte-Sur<sup>8</sup>. De acuerdo a estos datos, una tercera parte de los movimientos transfronterizos se realizan entre Estados en desarrollo, desmitificando la idea de que la mayoría de los flujos tienen su destino en los países desarrollados.

Las cifras consignadas anteriormente son un indicador de que no ha habido un aumento cuantitativo de migrantes internacionales en las últimas cuatro décadas, sino que se ha registrado un cambio en la dirección de los flujos migratorios (de los países pobres a los ricos fundamentalmente y a los de mayor desarrollo relativo), en los motivos de las migraciones, ya que la mayoría emigra por motivos laborales, y ha variado también el criterio con que los Estados receptores abordan el tema migratorio, pues en general se lo analiza –como dijimos– como un “problema”, lo cual lleva a los gobiernos a adoptar medidas que no están siempre acordes con la normativa internacional sobre protección de los derechos humanos en general y de los migrantes en particular. Tales situaciones se han verificado en Estados Unidos, España o Italia, países que han “endurecido” sus legislaciones y políticas respecto del ingreso de migrantes.

## **II. Planteamiento, objeto y estructura.**

### **Noción de migrante internacional laboral o económico.**

#### **Otros conceptos relacionados**

Con este panorama internacional, en el presente trabajo realizaremos un pasaje por la historia reciente de los flujos migratorios europeos, teniendo en cuenta fundamentalmente los cambios económicos y sociales y su impacto en las reglas jurídicas y estrategias adoptadas. Posteriormente estudiaremos las políticas migratorias intracomunitarias, sus orígenes, evolución y perspectivas actuales en referencia también a los migrantes extracomunitarios.

Antes de continuar con la introducción conviene, a los efectos metodológicos, definir el concepto de *migrante internacional laboral o económico*. Entendemos que es

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Al caso de los migrantes voluntarios debe sumarse a los migrantes forzados, que son los refugiados, y que suman cerca de 20 millones de personas.

<sup>8</sup> ONU. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. International Migration and Development in Asia and the Pacific: Key Issues and Recommendations for Action. Disponible en: <http://www.un.org/esa/population/migration/presentation-escwa.pdf> (consultado el: 22/3/2012).

toda persona que traspasa voluntariamente la frontera de su país de origen para establecerse (en forma temporal o definitiva) en otro país de su elección, al que denominaremos receptor, donde desarrollará su actividad normal de vida (esto es: realizar una actividad laboral, desarrollar actividades sociales y culturales, entre otras). Los motivos de la decisión de emigrar pueden ser numerosos, pero el componente que no falta es la necesidad de mejorar las condiciones económicas, laborales y de vida del migrante y del grupo familiar.

*Migrar*, según el diccionario de Ciencias Sociales y Políticas de Torcuato Di Tella, es el desplazamiento residencial de población desde un ámbito socio espacial a otro, entendiéndose por estos los ámbitos donde las personas desarrollan su reproducción social cotidiana de existencia (Di Tella, 2001).

A los efectos de completar la definición antes expresada, algunos autores<sup>9</sup> consideran que la movilidad humana, expresada en el acto de migrar, constituye un componente permanente en la historia de la continua interrelación del ser humano hacia el medio físico y social, es decir, al devenir de su vinculación con la naturaleza y con los otros hombres. El acto migratorio tiene, en este proceso, dos componentes básicos que pueden llegar a originarlo: la necesidad de movilizarse en función de la sobrevivencia, o bien la voluntad de movilizarse en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida (en esta categoría situamos a los migrantes laborales). En muchos casos esta diferenciación es difícil de establecer, debido a las múltiples circunstancias y motivaciones que rodean la decisión de emigrar, pero en función de una primera categorización general se podría hablar de migraciones forzadas y voluntarias. En las migraciones *voluntarias* la decisión migratoria se toma en función de las ventajas que ofrece el lugar de destino, aun cuando el lugar de origen no está condicionando u obligando la partida, y, por lo tanto, el regreso hacia el lugar de partida no está imposibilitado para el migrante (Mármora, 1997).

Las migraciones *forzadas*, en cambio, son aquellas motivadas por una presión externa directa (Mármora, 1990). Tal es el caso de la figura del *refugiado*, que se define entonces como un migrante internacional de carácter forzoso, y que según la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, se refiere a toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”<sup>10</sup>.

Los refugiados han tenido que traspasar una frontera internacional, debido a una situación de conflicto armado en su país de origen o residencia, que desean y necesitan comenzar una nueva vida en otro país. Los migrantes laborales o económicos (ya definidos anteriormente), algunos huyen de la miseria económica en que se encontraban en sus países de origen, otros en busca de mejores oportunidades profesionales o laborales; en cambio, los refugiados escapan de la persecución política, religiosa, étnica, de las situaciones de conflictos armados y de las consecuencias que éstos traen (hambre, enfermedad y peligro constante).

<sup>9</sup> Mármora, Lelio (1997); Sassone, Susana (2010); Doña y Mesa (2003), entre otros.

<sup>10</sup> Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1. 2A.



El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado por la Asamblea General de la ONU, con la finalidad de asistir a refugiados, asilados y desplazados en todo el mundo. Asimismo, se ha encargado, en las misiones de paz, de las actividades de coordinación de la ayuda humanitaria de emergencia (asistencia médica, alimentación, logística y seguridad de refugiados), y de la vigilancia de la aplicación de las disposiciones aplicables de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su protocolo Adicional de 1967. Cabe mencionar que Europa ha sido durante años uno de los destinos más importantes de los refugiados y solicitantes de asilo.

El *migrante interno laboral o económico* se diferencia del migrante internacional porque no traspasa una frontera internacional en su decisión de traslado, se moviliza dentro de su país de residencia o en el interior de una unión económica de integración, como por ejemplo dentro de la Unión Europea.

Con respecto a la condición jurídica de los migrantes, los instrumentos internacionales y la doctrina<sup>11</sup> coinciden en distinguir a los *migrantes documentados* de los *indocumentados* (ya no es correcto referirse a los migrantes como legales e ilegales). En este sentido, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares define en su artículo segundo como *trabajador migratorio* a “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. Asimismo, y a los efectos de la Convención, los trabajadores migratorios y sus familias serán considerados documentados o en situación regular, si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo (o Estado receptor), de conformidad con las leyes de ese Estado y a los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte. Y serán considerados no documentados o en situación irregular, si no cumplen las condiciones anteriormente establecidas (Artículo 5).

Con respecto a la permanencia y a las condiciones de esa permanencia de los migrantes en un país de acogida, el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, afirmó que corresponde a los gobiernos decidir si es conveniente que haya más o menos migración, y en base a este criterio son éstos los que elaboran y aplican las políticas de migraciones internacionales de acuerdo a la coyuntura (tales como políticas de retención de la población potencialmente migrante, políticas de promoción migratoria, políticas de regulación migratoria, políticas de recuperación del migrante, entre otras<sup>12</sup>). Sin perjuicio de ello, Annan afirmó que la atención de la Comunidad Internacional debe centrarse en la calidad y la seguridad de la experiencia migratoria y en qué se puede hacer para que la migración contribuya en la mayor medida posible al desarrollo. Asimismo, que la migración se realice en forma lícita,

---

<sup>11</sup> Nos referimos a los siguientes autores: Lelio Mármora; Douglas Massey; Jorge Bustamante, entre otros. Asimismo, en el Glosario sobre Migración de la OIM, también se lo define como “extranjero indocumentado” (p. 26), “migrante regular” (p. 43); “migrante irregular” (p. 40); “migrante indocumentado” (p. 42). Ver: OIM: “Glosario sobre Migración”, Derecho Internacional sobre Migración, No. 7, 2006.

<sup>12</sup> MÁRMORA, Lelio: *Las Políticas de Migraciones Internacionales*, OIM, Alianza Editorial S.A., Buenos Aires, 1997, p. 177 a 399. El paréntesis corresponde a la clasificación de políticas migratorias internacionales realizada por el autor en la obra de referencia.



segura y justa, y en estricto cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos<sup>13</sup>.

Coincidimos con el ex Secretario General en que las políticas de migraciones internacionales no existen aisladamente, tienen repercusiones mundiales y regionales, y en que los costos y beneficios de la migración se distribuyen de forma desigual. Por este motivo es fundamental que las decisiones sobre políticas migratorias no se tomen atendiendo exclusivamente a criterios económicos, pues la migración tiene consecuencias sociales, culturales y políticas que deben evaluarse al momento de elaborar una política migratoria.

Luego de haber planteado las definiciones que anteceden, a los efectos metodológicos simplemente queremos mencionar que internacionalmente existe un amplio abanico de instrumentos convencionales de la Organización de Naciones Unidas que ha impulsado la promoción y protección universal de los derechos humanos de los migrantes. Estos derechos han sido incorporados en instrumentos tales como: la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal (1948), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Asimismo, la temática ha sido tratada en una serie de Conferencias internacionales<sup>14</sup> que han reconocido el derecho a circular libremente y derechos a los migrantes, hasta llegar a la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias de 1990, considerada una herramienta fundamental para la protección de los derechos de este colectivo.

### **III. La política migratoria europea intracomunitaria: sus orígenes, evolución y perspectiva actual. La política extracomunitaria**

Europa fue uno de los continentes más “movilizados” en referencia a la cuestión migratoria. Las guerras mundiales fueron los motivos que han provocado los mayores traslados de población, generando grandes corrientes intra continentales y también hacia el exterior.

Para mencionar algunos ejemplos históricos, la emigración de la península ibérica, que en su mayoría partió hacia América Latina, se estimó en 1.750.000 personas en el decenio 1911-1920 (Hobsbaum, 2001). La crisis económica y política que atravesaban tanto Italia como España a principios del siglo XX fueron causantes de esas emigraciones masivas, que utilizaron a sus ex colonias americanas como destinos preferidos, concentrándose fundamentalmente en los siguientes países: Argentina, Uruguay, Brasil, Colombia y Venezuela, entre otros.

---

<sup>13</sup> ONU: Informe del Secretario General, *Migración Internacional y Desarrollo*, A/60/871, 18 de mayo de 2006, p. 8-10.

<sup>14</sup> En este sentido, hacemos especial hincapié en La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena (1993); en la Conferencia sobre Población y Desarrollo del PNUD, El Cairo (1994); en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague (1995); la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Pekín (1995); la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo; la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia, convocada en Sudáfrica en 2001; y la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO de 2007, entre otras.

Si analizamos lo que ocurría en Argentina, uno de los Estados receptores de migrantes europeos, en el año 1914 y según el Censo Nacional de población de esa época, el porcentaje de nacidos en el extranjero sobre la población total ascendía al 29,9 % provenientes en su mayoría de Europa Occidental (italianos, españoles, alemanes y polacos). La población argentina se multiplicó hasta la primera mitad del siglo XX con el aporte de las migraciones internacionales, llegando a sumar alrededor de cuatro millones de extranjeros. Debido a ello, la legislación y las políticas desarrolladas en la época se adaptaron a las necesidades de poblamiento del país y a los flujos de inmigrantes que provenían en masas desde el viejo Continente. La propia Constitución argentina de 1853 fomentaba la inmigración europea<sup>15</sup>, como parte de su política de población y de desarrollo, ya que el país deseaba por aquella época insertarse económicamente en el concierto internacional y para ello necesitaba apostar al desarrollo y una de las principales necesidades era poblar el país y las tierras que estaban despobladas y sin mano de obra calificada.

Continuando con el esquema europeo, los hombres y las mujeres que emigraban dentro del continente no sólo cruzaban fronteras internacionales, sino que también se trasladaban desde el campo a la ciudad y de una región a otra dentro del mismo país. Los polacos fueron otro ejemplo a mencionar, pues según datos relevados, quince de cada cien polacos, en los primeros años del siglo XX, abandonaron su país para siempre (Hobsbaum, 2001). Conocida es, asimismo, la política desarrollada por Prusia a finales del siglo XIX, que al disponer una apertura parcial de sus fronteras (según decreto del 11/11/1891) provoca una afluencia masiva de trabajadores polacos no prusianos, quienes en una primera instancia emigraban en forma temporal, transformándose luego en residentes permanentes.

Los ejemplos de movimientos y reorganizaciones de población en Europa han sido muy diversos en la historia contemporánea, al punto que se le suman luego las migraciones provocadas por las guerras mundiales, las cuales podemos calificar de “trágicas” y fundadas tanto en motivos políticos (persecuciones masivas), como económicos (grandes miserias, escasez y pobreza). Tanto unas como otras tuvieron la característica de que se produjeron en condiciones de vulnerabilidad y violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales de los migrantes y refugiados, situación que fue producto de las guerras y de sus consecuencias nefastas. El vejamen que sufrieron los judíos en la segunda guerra mundial ha sido un claro ejemplo de ello y su abordaje merecería un análisis particular que excede a este ensayo.

Debieron transcurrir algunos años para que la vieja Europa comenzara el camino de la “reconstrucción”, luego de la crisis generalizada sufrida tras las guerras mundiales y la grave depresión económica producto de estos conflictos. La mencionada reconstrucción europea tuvo efectos fundamentales —entre otros— sobre las corrientes y los flujos migratorios de la región. La recuperación después de la guerra era la prioridad absoluta para los Estados europeos, sin perjuicio de lo cual los beneficios materiales del desarrollo se comenzaron a vislumbrar recién a partir de la década del sesenta. Gran Bretaña fue uno de los primeros Estados en lograr su recuperación en

---

<sup>15</sup> “El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes” (art. 25 de la Constitución Nacional).

los cincuenta; sin embargo, Francia e Italia tardaron aún más. Este último país registraba en los años cincuenta una tasa de desempleo superior al 8 % de la población económicamente activa (Hobsbaum, 2001) y hasta la década del setenta continuaba siendo un país de emigración.

La economía capitalista mundial de posguerra se desarrolló en esta época en torno a los Estados Unidos y a los movimientos de los factores de producción, siendo el factor trabajo –como mencionamos anteriormente– el último en liberalizarse. De todas maneras, la “época de oro” de la economía en los países desarrollados se vio alimentada por la mano de obra antes desocupada y por los movimientos migratorios internacionales (que se componían en su mayoría de refugiados y desplazados después de 1945) y también del campo a la ciudad (Hobsbaum, 2001). Los casos paradigmáticos fueron los de Gran Bretaña y Francia.

De manera tal que estos cambios económicos y sociales en Europa, que demandaban mano de obra diversa, generaron un impacto positivo para los migrantes internacionales, lo que contribuyó a crear condiciones favorables para recibirlos y por consiguiente los Estados debieron desarrollar políticas públicas acordes a estos cambios y necesidades.

Como mencionamos en el capítulo introductorio, los efectos del capitalismo y la globalización produjeron grandes cambios en las migraciones desde la década del 70. En primer lugar, hubo un aumento de la demanda de la fuerza laboral capacitada; y en segundo lugar se facilitaron las comunicaciones y los traslados, favoreciendo los movimientos transfronterizos. Ambos factores se acentuaron en los Estados europeos, quienes atrajeron grandes volúmenes de migrantes, con la característica de que no sólo aumentó el número de migrantes calificados, sino también los que no lo eran, provocando de esta manera situaciones conflictivas y de enfrentamiento entre los diferentes grupos laborales según la época de que se trate. De manera tal que en la medida en que el impacto económico del grupo migrante era *complementario*, en términos de actividades desarrolladas, a las realizadas por diferentes sectores de la sociedad receptora, genera aceptación por parte del colectivo afectado. Por el contrario, en tanto implique *competencia* puede causar rechazo. Actitud que en principio solamente involucra al grupo afectado, pero que puede devenir, por la intervención de otros actores (opinión pública, medios de prensa, organismos del Estado u organizaciones privadas, entre otras) en discriminación o actitudes xenófobas generalizadas. Esto se traduce en lo siguiente: en tanto los migrantes desarrollan actividades que no compiten con los nacionales, no se genera conflicto, situación que puede variar en épocas de crisis y de desempleo.

Simultáneamente a estos cambios, Europa no sólo ha estado influida por el capitalismo y la globalización, sino por el surgimiento del nuevo proceso de integración que tuvo su inicio con el conocido “Plan Schuman” de 1950, ideado por Robert Schuman y Jean Monnet. El Plan propuso –entre otros aspectos– el control conjunto de la producción de carbón y acero, las materias primas más importantes de la industria armamentista y la pacificación total de Europa. En 1951, los gobiernos de Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos también se sumaron a la iniciativa de Francia y Alemania y firmaron el acuerdo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Luego, en 1957, se firmó el Tratado de Roma, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE) o el mercado único (o interior) en función del cual se estableció la **libre circulación de las personas**, los bienes, los servicios y los capitales con la misma libertad que en el interior de un solo país.

Fue a partir de estos acontecimientos que se inició un “nuevo orden regional en Europa”, el cual desembocó en la posterior construcción de la Unión Europea (UE). Por consiguiente, el tema migratorio también se incorporó a esta nueva lógica regional. El mismo fue abordado en dos niveles claramente establecidos: en primer lugar se comenzó a generar una política de libre circulación intrarregional y, en segundo lugar, una política migratoria extracomunitaria, la cual durante los primeros años de la integración fue regulada fundamentalmente en forma bilateral por los diferentes Estados de la comunidad, pues el tema era aún considerado parte de la política nacional.

### *La política migratoria intracomunitaria*

En el presente capítulo haremos un repaso de los antecedentes de la política migratoria europea y cómo se fue construyendo en función del proceso de integración regional.

En la UE, la libre circulación de personas es un derecho fundamental que asiste a los ciudadanos de la Unión en virtud de los sucesivos tratados ratificados. Se expresa a través del espacio de “libertad, seguridad y justicia exento de fronteras internas”.

En este sentido, el primer antecedente donde se plasmó el concepto de la libre circulación de personas emana de la firma del Acuerdo de Schengen en 1985 y del posterior Convenio de Schengen de 1990, que marcó el inicio de la supresión de los controles fronterizos entre países participantes. La cooperación Schengen, como parte del marco jurídico e institucional de la UE, se ha expandido paulatinamente hasta incluir a la mayoría de los Estados miembros y a algunos países extracomunitarios<sup>16</sup>. Actualmente, y transcurridos más de 25 años desde su inicio, la política se aplica integralmente a los ciudadanos comunitarios<sup>17</sup>.

La supresión de las fronteras internas implica una gestión reforzada de las fronteras externas de la Unión así como la regularización de la entrada y la residencia de personas de países extracomunitarios a través de medidas como la política común de asilo e inmigración.

Las principales normas aprobadas dentro del marco Schengen incluyen:

- la supresión de los controles de personas en las fronteras interiores;
- un conjunto de normas de común aplicación a las personas que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE;
- la armonización de las condiciones de entrada y de visados para las cortas estancias;
- una mejora de la coordinación policial (incluidos los derechos de vigilancia y persecución transfronterizas);

---

<sup>16</sup> El espacio Schengen se ha extendido poco a poco a casi todos los Estados miembros. Italia firmó los acuerdos en 1990; España y Portugal, en 1991; Grecia, en 1992; Austria, en 1995, y Dinamarca, Finlandia y Suecia, en 1996. La República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia se sumaron en 2007, y el país asociado Suiza lo hizo en 2008. Bulgaria, Chipre y Rumanía aún no son miembros de pleno derecho del espacio Schengen: los controles fronterizos entre estos países y el espacio Schengen se mantendrán hasta que el Consejo de la UE determine que se cumplen las condiciones para suprimirlos.

<sup>17</sup> Información extraída de la página web oficial de la Unión Europea. Disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_es.htm) (consultada el 15/12/2011).

- el refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales;
- la creación del Sistema de Información Schengen (SIS), que permite a las autoridades nacionales en materia judicial y de control en las fronteras obtener información sobre personas u objetos<sup>18</sup>.

Con posterioridad, un protocolo agregado al Tratado de Ámsterdam<sup>19</sup> permitió la incorporación de las innovaciones aportadas por Schengen en la UE. De manera tal que el espacio Schengen se incorpora al marco jurídico e institucional de la UE. Por lo tanto, se beneficia de un control parlamentario y jurisdiccional, y se logra el objetivo de la libre circulación de personas.

Es importante mencionar que recientemente, en el año 2004, la UE aprobó una Directiva sobre el derecho de los ciudadanos europeos a circular libremente y a residir en toda la Unión en la que se refunden todas las medidas dispersas en el complejo corpus legislativo que ha venido regulando hasta la fecha esta materia. Entre otras cosas, las nuevas medidas tienen por objeto facilitar el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión, reducir a lo estrictamente necesario los trámites administrativos, ofrecer una mejor definición del estatuto de los miembros de la familia y limitar la posibilidad de denegar o poner fin a la residencia; e introducir un nuevo derecho de residencia permanente (Directiva 2004/38/CE). Esta directiva viene a reglamentar el derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros y establece las categorías de: (i) *derecho de circulación y de residencia de hasta tres meses*, para lo cual no se requiere más que tener un documento válido o pasaporte de la UE; (ii) *derecho de residencia de duración superior a tres meses*, para lo cual se requiere: ejercer una actividad económica por cuenta ajena o propia, disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad o cursar estudios como estudiante y disponer de recursos suficientes y también de un seguro de enfermedad y (iii) *derecho de residencia permanente*, puede alcanzar esta categoría todo ciudadano de la Unión que haya residido legalmente en cualquier país durante un período ininterrumpido de cinco años a condición de que no haya sido objeto de ninguna medida de expulsión.

Todas estas categorías mencionadas contemplan los mismos derechos para los familiares y establecen el goce de "igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado anfitrión". Asimismo, prevé que "todo ciudadano de la Unión o miembro de su familia podrá ser expulsado del territorio del Estado miembro anfitrión por razones de orden público, seguridad o sanidad" (Directiva 2004/38/CE).

No caben dudas de que uno de los puntos fuertes del modelo de integración de

***Uno de los puntos fuertes del modelo de integración de la UE ha sido el de la creación de la ciudadanía de la Unión y el otorgamiento de derechos y deberes que de ella se desprenden, entre los que mencionamos la libertad de movilidad y residencia en el espacio integrado.***

<sup>18</sup> Acuerdo de Schengen.

<sup>19</sup> Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, 1997.

la UE ha sido el de la creación de la ciudadanía de la Unión y el otorgamiento de derechos y deberes que de ella se desprenden, entre los que mencionamos la libertad de movilidad y residencia en el espacio integrado. Esto demuestra que el proceso se ha construido en base a la consideración de las sociedades como punto de partida para la integración. Ha habido una demanda social que “empujó” a tales logros y un amplio corpus legislativo comunitario que contempla los derechos fundamentales de los individuos<sup>20</sup>.

***En la UE la cuestión inmigratoria ha sido abordada teniendo en cuenta varios aspectos: la política exterior comunitaria, la variable económica y la política de cooperación al desarrollo con terceros Estados. Este paradigma supone situar el fenómeno migratorio en un contexto mucho más amplio que tenga en cuenta las causas que dan lugar a las migraciones internacionales (diferencias de desarrollo entre los Estados, pobreza, desempleo, desastres medioambientales, entre otros) y el impacto que tendrán las mismas en los países receptores.***

#### *La política común de inmigración europea*

La política de inmigración no tuvo la misma “suerte” que la política de migración intracomunitaria; en este sentido, en general, esta política ha sido más difícil de acordar entre los países miembros y ha sufrido avances y retrocesos en lo que a las restricciones y a las garantías de derechos humanos de los migrantes (indocumentados) se trata. Esta realidad ha sido producto fundamentalmente de dos factores: en primer lugar, de las diferentes coyunturas sociales, políticas y económicas de la UE y de la sociedad internacional y, en segundo lugar, que los Estados no se “resignan” a desprender de su órbita nacional de regulación la política inmigratoria, lo que provoca que en muchas oportunidades sean contradictorias con las medidas comunitarias. En el tema migratorio se produce una vinculación de cuestiones entre una política de orden nacional y una política internacional o comunitaria en virtud de las cuales los Estados van oscilando entre recurrir a una y a otra de acuerdo a los cambios económicos, políticos o sociales que estén en juego.

En la UE la cuestión inmigratoria ha sido abordada teniendo en cuenta varios aspectos: la política exterior comunitaria, la variable económica y la política de cooperación al desarrollo con terceros Estados. Este paradigma supone situar el fenómeno migratorio en un contexto mucho más amplio que tenga en cuenta las causas que dan lugar a las migraciones internacionales (diferencias de desarrollo entre los Estados, pobreza, desempleo, desastres medioambientales, entre otros) y el impacto que tendrán las mismas en los países receptores. Esta construcción es innovadora y ha sido el resultado de una política regional programática elaborada considerando –además

<sup>20</sup> Simplemente y a modo de reflexión, en el MERCOSUR ocurrió absolutamente lo contrario, pues el proceso surge a raíz de la voluntad política de los gobiernos, que generó una demanda pública para una posterior integración. Este bloque no emerge ni de una creciente interdependencia económica, ni de demandas sociales. Esta es una de las diferencias entre ambos procesos de integración regional.



de los aspectos referidos— las diferentes políticas de migraciones internacionales (políticas de incorporación del migrante, de reunificación familiar, de inmigración selectiva, programas de migraciones laborales, programa de recursos humanos calificados, programas de fomento de la migración circular, ente otros).

Para comprender la necesidad del desarrollo de una política común de inmigración es importante mencionar el aumento de los flujos migratorios hacia los países de la UE en las últimas décadas, producto fundamentalmente del progreso económico del continente, que atrajo a migrantes provenientes de países en desarrollo<sup>21</sup>. Los principales países de origen de los migrantes son: del norte de África (Túnez, Argelia y Marruecos), Asia (República Popular China, India e Indonesia) y de América Latina<sup>22</sup> (Ecuador, Colombia, Argentina, Perú, Brasil y Uruguay, entre otros) y cuyos destinos —o lugares de ingreso— son: España, Italia, Portugal y Francia. El viejo continente, conjuntamente con Estados Unidos y Australia, son consideradas las regiones más atractivas para los migrantes laborales internacionales.

***El viejo continente, conjuntamente con Estados Unidos y Australia, son consideradas las regiones más atractivas para los migrantes laborales internacionales.***

En cuanto a la regulación jurídica, es menester mencionar que, a partir de la firma del Tratado de Maastrich, la cuestión migratoria fue incluida en el tercer pilar de la UE, relativo a los asuntos de justicia e interior (Abad, 2007). De esta manera, comienza a encuadrarse el tema de la inmigración en el marco de la UE, haciéndose especial hincapié en la necesidad de una gestión más eficiente de los flujos migratorios en estrecha cooperación con los países de origen y tránsito de los migrantes. Los Estados de la UE —como punto de partida— comienzan a celebrar acuerdos de readmisión con los terceros países con el objeto de que se obliguen a readmitir a las personas originarias de los mismos que hayan ingresado en forma ilegal a la Unión.

Por otro lado, a partir de los últimos años de la década del noventa, y en función del aluvión de migrantes de terceros Estados que ingresaban al bloque<sup>23</sup>, se instala en la UE el discurso que promueve el abordaje de la “problemática” de la inmigración en el ámbito de la cooperación al desarrollo, fundamentalmente cuando se trataba de migración indocumentada. De manera tal que la UE propone a los Estados en desarrollo la elaboración de programas de largo plazo que permitan tratar las causas de las emigraciones, tales como la pobreza, los conflictos internos, los desastres medioambientales, entre otros, a través de la cooperación y la ayuda oficial al desa-

<sup>21</sup> Como mencionamos anteriormente, según cifras de Naciones Unidas, de los 191 millones de migrantes internacionales que se consignaron en el año 2005, 64 millones de migrantes vivían en Europa.

<sup>22</sup> A modo de ejemplo, en España uno de cada 4 migrantes provienen de América Latina.

<sup>23</sup> A partir del año 2001, luego del 11-S, se produjo un cambio en la direccionalidad de los flujos emigratorios de los países de América del Sur de Estados Unidos a España e Italia, provocado fundamentalmente por el endurecimiento de las normas migratorias estadounidenses y por la exigencia de visados para los ciudadanos de estos Estados. A esta situación se le suma la existencia de lazos históricos que vinculan a los países sudamericanos con la península ibérica e Italia y el auge económico de los países europeos, así como también las situaciones de crisis sociales y económicas que se vivían en América del Sur.



rollo con terceros Estados<sup>24</sup>. Esta política ha sido fuertemente criticada por los países de emigración (y por algunas corrientes de opinión de la propia UE), por considerarla una política que no contempla la migración en forma integral, sino que a través de ella se ha intentado legitimar una política coyuntural de control de las fronteras exteriores de la Unión (fundamentalmente la frontera del norte de África) y dependiendo también de la situación política, económica, social y cultural de los distintos países que integran la Unión.

Otra de las críticas que ha recibido esta política se refiere al riesgo que pueden acarrear en referencia a la vulneración de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, fomentando a su vez situaciones de discriminación y xenofobia que están lejos de integrar a los migrantes en el seno de las sociedades receptoras. Las migraciones masivas del norte de África (Ceuta y Melilla), han sido la respuesta de los excluidos del sistema y de la enorme distancia existente entre el Norte y el Sur y la desigualdad de la distribución de la riqueza (Carballo de la Riva y Otra, 2007).

Estos programas de la UE destinados a contener y atacar los problemas que generan las emigraciones en los terceros Estados, han tenido resultados limitados, ya sea porque no han contemplado a las migraciones en su integralidad, o porque los Estados de emigración no han colaborado lo suficiente con los países europeos para llevar adelante los mismos. Sin perjuicio de ello, es importante mencionar las acciones realizadas por la UE a los efectos de favorecer la cooperación entre los Estados miembros y los terceros Estados. Entre otras acciones, en el año 2004 el Consejo Europeo aprobó un reglamento que determina que cada Estado miembro destine un funcionario de enlace de inmigración ante sus autoridades consulares en terceros países (desde los cuales parten los principales flujos migratorios hacia Europa), con el objeto de mantener intercambios de información en lo referente a: itinerarios de los flujos migratorios; factores de los flujos y de sus eventuales cambios; existencia de organizaciones criminales de tráfico de migrantes; métodos de falsificaciones de documentos; articulación de posiciones comunes y de medios que faciliten el retorno de los migrantes (Abad 2007). También se han fomentado los préstamos internacionales y las ayudas oficiales al desarrollo, así como también las políticas de migración circular y la asistencia para la repatriación de intelectuales, profesionales e investigadores.

En el año 2004, en el contexto del Consejo Europeo, se aprobó el Plan de Acción de la Haya, el cual recogía una lista de prioridades en lo relativo a migraciones, entre las que considera prioritario reforzar la capacidad de cooperación con los terceros Estados, aunque también menciona la necesidad de mejorar el control de fronteras y la seguridad documental.

El año 2008 fue un año de grandes cambios en materia de política migratoria en la UE, pues se elaboraron las bases para la creación de lo que se conoce como el "Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo", el cual se constituye como parte de una política general sobre la temática (enfoque global). En este pacto se consolida el "espíritu de solidaridad y responsabilidad mutua entre los países de la UE y de aso-

---

<sup>24</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros", COM (2002) 703. Sitio oficial de la UE, Consultada en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_free-dom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_free-dom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_es.htm) (4/4/2012).

ciación con otros países del mundo”, aporta un nuevo impulso al desarrollo continuo de una política común de inmigración y asilo que tenga en cuenta tanto el interés colectivo de la UE como las necesidades específicas de sus países.

En este orden se considera que la inmigración internacional puede contribuir al crecimiento económico de la UE en su conjunto, así como facilitar recursos a los inmigrantes y a sus países de origen y, por lo tanto, contribuir a su desarrollo. Sin embargo, es necesario gestionar la inmigración de forma que se tenga en cuenta la capacidad de acogida de Europa en términos de su mercado laboral, alojamiento, servicios sanitarios, escolares y sociales, y proteger a los inmigrantes del riesgo de ser explotados por redes criminales.

La *inmigración legal* debe organizarse teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida de los países de la UE y fomentando la integración de los inmigrantes. Por ello, se debe proporcionar la información necesaria a los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE sobre la entrada y estancia legal en la UE. Además, debe garantizarse un trato justo de los nacionales de países no europeos que residan legalmente en la UE<sup>25</sup>. En líneas generales, esto requiere que la UE:

- aplique políticas para la migración laboral teniendo en cuenta las necesidades del mercado laboral de los distintos países;
- aumente el poder de atracción de la UE para los trabajadores altamente cualificados y adopte nuevas medidas para facilitar la acogida y movilidad de estudiantes e investigadores;
- regule la migración familiar de forma más eficiente;
- establezca políticas ambiciosas para promover la integración armoniosa de los inmigrantes<sup>26</sup>, asegurando el trato igual en referencia a los nacionales y promoviendo programas de capacitación laboral;
- utilice medios tecnológicos modernos para facilitar una gestión integrada efectiva de la frontera exterior de la UE (en este sentido, se impulsa seguir desarrollando el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras – EUROSUR, crear un sistema de control de ventanilla única en fronteras terrestres y reforzar la cooperación con países de origen y tránsito en el contexto de frontera exterior);
- luche contra la inmigración irregular y las redes clandestinas<sup>27</sup> de migrantes (en este aspecto la UE entiende oportuno proporcionar recursos para investigar los casos de tráfico ilícito y de contrabando; proteger y ayudar a las víctimas de la trata de seres humanos, ampliar el marco jurídico para tener en cuenta los nue-

---

<sup>25</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 17 de junio de 2008 – Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos [COM(2008) 359].

<sup>26</sup> En el año 2005 la UE sancionó un Programa Común para la Integración – Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea [COM (2005) 389]. Este programa elaboró medidas a nivel europeo y también nacional para el fomento de la integración de los migrantes a las sociedades receptoras, contemplando medidas de corte económico, político, social y de protección de los derechos humanos en favor de estos colectivos.

<sup>27</sup> Sitio oficial de la UE, Consultada en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_migration/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/index_es.htm) (4/4/2012).

vos fenómenos delictivos de la inmigración ilegal y la explotación sexual infantil; asegurar una aplicación eficaz de los instrumentos internacionales en el campo del contrabando de emigrantes y la trata de seres humanos en la UE);

- desarrolle políticas de retorno sostenibles y efectivas (esto implica: celebrar acuerdos de readmisión con terceros Estados, adoptar un planteamiento europeo común para conceder el estatuto jurídico a “inmigrantes ilegales”, entre otros).

En síntesis, este Pacto europeo de inmigración lo que viene a promover es la migración ordenada y a fomentar la gobernabilidad migratoria, la cual, en algunos aspectos, requiere aplicar políticas de regulación de flujos migratorios. Estas medidas suelen ser cuestionadas por los Estados de emigración y también, en algún punto, han generado diferencias entre los propios Estados de la Unión, en tanto encontramos una serie de Estados que son favorables a la adopción de soluciones de carácter comunitario en referencia al fenómeno migratorio, frente a otro núcleo de Estados favorables siempre al mantenimiento del control nacional (Abad 2007); en este grupo podemos mencionar a España, Francia e Italia. A esta realidad se le debe sumar la ya mencionada situación de crisis económica en Europa, que ha generado enfrentamientos sociales y políticos en algunos países de la UE y altos índices de desempleo en otros. En estos contextos la vulnerabilidad de los grupos migrantes siempre se agrava.

La reciente respuesta de la UE ha apuntado a ejercer mayores controles sobre la inmigración irregular, tratando de profundizar —como dijimos anteriormente— la cooperación con los terceros Estados emisores para que reciban a sus nacionales deportados. Pero, a su vez, también determinando la necesidad de un control más estricto en las fronteras externas de la UE que estará acompañado de medidas cada vez más severas al ingreso de extranjeros, las cuales pueden vulnerar los derechos fundamentales de los migrantes contemplados en todos los instrumentos internacionales y también regionales. Este es el principal peligro de las medidas restrictivas a la libertad de circulación, y el que enfrenta a las diferentes corrientes políticas y sociales en la UE.

La regulación jurídica del tema migratorio se ha “endurecido” para los indocumentados con la reciente sanción de una directiva<sup>29</sup> que tiene por objeto evitar la contratación de “residentes ilegales nacionales de terceros países” en la UE, con el fin de contrarrestar la “inmigración ilegal”. En ella se establecen normas comunes en materia de sanciones a las empresas (financieras; pago de los gastos de repatriación de nacionales de terceros países empleados ilegalmente) y otras medidas (prohibición de recibir ayudas públicas, el cierre provisional o definitivo de la empresa, etc.), así como, en los casos graves, sanciones penales contra los empleadores de dichos migrantes (en caso que repita la infracción; contrate a un número significativo de residentes ilegales nacionales de terceros países; haga trabajar a dichos nacionales de terceros países en condiciones especialmente abusivas; haga trabajar a nacionales de terceros países víctimas de trata de seres humanos; emplee ilegalmente a menores de edad).

En virtud de esta directiva los empresarios están obligados a: exigir a los nacionales de terceros países que presenten un permiso de residencia antes de ser contra-

---

<sup>28</sup> Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

tados; notificar a las autoridades la contratación de un nacional de un tercer país (las cuales podrán hacer inspecciones para controlar dicha situación).

Como contrapartida, los Estados miembros deberán hacer lo necesario para que los residentes nacionales de terceros países ilegalmente empleados puedan denunciar a sus empresarios ya sea directamente o a través de terceros designados. Los que hayan trabajado en condiciones especialmente abusivas podrán recibir un permiso de residencia vinculado a la duración del procedimiento (en los términos establecidos en la Directiva 2004/81/CE relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de trata de seres humanos y que cooperen con las autoridades competentes).

Con esta nueva directiva de la UE se corre el peligro de que se “marginalice” a la migración indocumentada, generando de esta manera mayor rechazo y conflictos sociales de diversa naturaleza. Estas medidas que se establecen han tenido también efectos favorables en las migraciones, aunque los ejemplos que nos ha dado la historia y las teorías migratorias que han explicado el fenómeno migratorio en las diferentes épocas, han demostrado que este tipo de regulaciones extremas terminan no beneficiando al migrante, sino condenándolo a una mayor vulneración. En las sociedades receptoras el migrante pasa a ser considerado como causante del deterioro de los servicios de salud, educación y servicios sociales en general, de la desocupación y del aumento del delito.

#### **IV. Panorama actual de los flujos migratorios europeos. Los cambios económicos y sociales y su regulación normativa**

En 2010, la recuperación en Europa de los efectos de la crisis económica y financiera mundial parecía ir por buen camino, aunque no había concluido aún. La Unión Europea estimaba una tasa de crecimiento media del PIB del 1,8%<sup>29</sup> para 2010 (una notable mejora en comparación con la tasa de más del -4,2% en 2009) pero, al mismo tiempo, la tasa media de desempleo aumentó del 8,9% en 2009 al 9,6% en diciembre de 2010. La fuerza laboral extranjera, en particular, continuó siendo más propensa al desempleo que los nacionales. Por ejemplo, en España, a fines de 2007, el 12,4% de los inmigrantes estaba desempleado, en comparación con el 7,9% de los nacidos en España. A mediados de 2010, esas cifras habían alcanzado el 30,2% y el 18,1%, respectivamente (OIM, 2011). En Alemania, “la tasa de desempleo entre los migrantes en 2010 fue casi el doble de la correspondiente a los alemanes —el 12,4 en comparación con el 6,5%”. En el Reino Unido, la situación afectó a los diversos grupos de inmigrantes de distintas maneras: los nacionales de Europa Oriental y Europa Central fueron relativamente inmunes al aumento del desempleo, a diferencia de los migrantes de África, Bangladesh y Pakistán. En el sur de Italia, el desempleo de los trabajadores de temporada originó tensiones sociales y disturbios contra los migrantes sin precedentes (OIM, 2011).

Sin embargo, el desempleo también afectó a los nacionales<sup>30</sup> —generando en

<sup>29</sup> En algunos países, como Bulgaria, España e Irlanda, la tasa de crecimiento del PIB sólo alcanzó entre el 0,1 y el 0,2%, de conformidad con la Eurostat. Véase: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database) (consultado el 12/12/2011).

<sup>30</sup> En España se registró en diciembre de 2011 una tasa de desempleo cercana al 24 % de la población económicamente activa.

algunos casos nuevas corrientes de emigración desde Europa y en ese continente. En Irlanda, por ejemplo, se han registrado importantes salidas de nacionales del país en busca de mejores oportunidades de trabajo, debido a su reciente crisis económica. A finales de 2010, la emigración neta de Irlanda totalizó aproximadamente 60.000 personas (en comparación con 7.800 en 2009) —la cifra más elevada desde 1989. Se estima que la emigración neta acumulativa puede totalizar 160.000 personas en el periodo comprendido entre 2009 y 2013, si no se produce una mejora de la situación del mercado laboral<sup>31</sup>. Por otro lado, el Reino Unido se enfrenta a una de las recesiones más grandes de su historia, con una cifra de desempleo que ronda el 8,3 %<sup>32</sup> de la población económicamente activa. En este país se ha generado una situación de reclamos masivos en referencia a que la llegada de inmigrantes genera mayor desempleo en la población nacional.

Sin perjuicio de esta situación de crisis que atraviesa la región europea desde el año 2007 y que persiste en el tiempo, no se puede concluir que la crisis haya frenado la migración hacia Europa. En el caso de los migrantes provenientes de América Latina, cuyo principal destino es España, ha sufrido una desaceleración desde el año

2008, pero igualmente los flujos continúan registrándose. Por otro lado, tampoco ha habido casos de retornos masivos de migrantes a sus países de origen como se esperaba tras la crisis europea. Esta situación tiene que ver fundamentalmente con dos cuestiones: en primer lugar, porque el costo del retorno en términos económicos puede implicar una suma muy elevada para el migrante y su grupo familiar, que ya ha tenido sus gastos de instalación y de inversión (inmobiliarios y mobiliarios), además de los esfuerzos de integración de todo el grupo familiar. En segundo lugar, porque es probable que en el país de origen las condiciones de desempleo y de seguridad social puedan resultar peores a las del país de acogida. Las desigualdades en términos de bienestar —a pesar de la crisis de los países desarrollados— suelen ser superiores en los países en desarrollo. Sí se ha registrado una reducción de las

***Sí se ha registrado una reducción de las remesas que los migrantes envían a los países de origen, situación generada por los menores ingresos percibidos por los migrantes y por las situaciones de desempleo***

remesas que los migrantes envían a los países de origen, situación generada por los menores ingresos percibidos por los migrantes y por las situaciones de desempleo (OEA, 2011 y Analítica Internacional, 2010).

En función de esta realidad, en el año 2010 el Consejo Europeo presentó el Programa de Estocolmo — “Una Europa abierta y segura al servicio de los ciudadanos”. Ese programa plurianual (2010-2014) define la estrategia de la UE con dos importantes componentes: un control más eficaz de las fronteras exteriores para preservar la libertad de circulación interna, y la cooperación con los países de origen en lo que respecta a aceptar el retorno de sus ciudadanos y cooperar para reducir la “migración ilegal”. Este nuevo programa ratifica las orientaciones y acciones que en materia inmi-

<sup>31</sup> Disponible en: <http://www.presseurop.eu/es/content/news-brief-cover/1379331-alarga-la-inmigracion-las-colas-del-paro>

<sup>32</sup> Ver: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-02042012-AP/EN/3-02042012-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-02042012-AP/EN/3-02042012-AP-EN.PDF).

gratoria la UE venía desarrollando desde el año 2005: reforzar la seguridad en las fronteras externas, identificar las situaciones de emigración en los terceros Estados y fomentar la cooperación al desarrollo para evitar los flujos y celebrar acuerdos bilaterales de readmisión. Todas estas medidas han sido reforzadas por la crisis financiera internacional que afecta a la UE. Con esos propósitos, “el Programa de Estocolmo amplió la función de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX)<sup>33</sup> y dotó a la Agencia de un presupuesto de 83 millones de euros en 2010 (en comparación con 6 millones en 2005)” (OIM, 2011).

Asimismo, los acuerdos bilaterales de readmisión entre los Estados miembros de la Unión Europea y los países de origen o de tránsito son parte integrante del programa. A modo de ejemplo, en 2010 se concertó uno de esos acuerdos con Pakistán: “El objetivo principal de este acuerdo consiste en establecer un procedimiento rápido y eficaz de identificación y de retorno ordenado y en condiciones de seguridad de los paquistaníes que se encuentran en situación ilegal en territorios de la UE”<sup>34</sup>. El control más estricto de las fronteras de la UE no sólo contribuyó a un mayor número de detenciones (durante el tercer trimestre de 2010 se detectaron 34.000 cruces de frontera ilegales, lo que representó un aumento de aproximadamente 4.000, en comparación con el tercer trimestre de 2009), sino que también fue un elemento de disuasión para los posibles migrantes que desearan cruzar las fronteras de la Unión Europea (durante el primer trimestre de 2010, sólo 150 inmigrantes llegaron a Italia y Malta, en comparación con 5.200 en el primer trimestre de 2009) (Frontex, 2010).

Sin embargo, el Programa de Estocolmo también incluye varias medidas encaminadas a facilitar la migración laboral, destacando el hecho de que la migración sigue siendo una cuestión prioritaria en la UE. En particular, sitúa el Enfoque Global de la Migración y la dimensión externa de la política migratoria de la UE (basada en la asociación con países terceros) como elementos centrales del debate político. El Programa de Estocolmo hace hincapié, asimismo, en la igualdad de derechos entre los nacionales de países terceros y los nacionales de la UE, así como en la importancia de los programas de integración.

Aunque la demanda de trabajadores extranjeros disminuyó en algunos sectores económicos durante la crisis, la Comisión Europea reconoce que “a más largo plazo, una política de inmigración legal bien organizada continuará desempeñando un papel importante para compensar los déficits de mano de obra y hacer frente a los retos demográficos de la UE”<sup>35</sup>.

A escala nacional, algunos gobiernos decidieron aplicar reglamentos más estrictos para la entrada de migrantes —por ejemplo, reducción de cupos de visado, establecimiento de sistemas de puntaje, limitación de la posibilidad de adquisición de la ciudadanía o exámenes relativos a la integración. Aunque por lo común los medios de comunicación y el público en general consideran que esas políticas actúan en contra de los migrantes, las restricciones se introdujeron básicamente con la intención de

<sup>33</sup> Frontex es un organismo especializado e independiente cuya tarea consiste en coordinar la cooperación operacional entre los Estados miembros en el ámbito de la seguridad en las fronteras.

<sup>34</sup> Véase el comunicado de prensa publicado por el Consejo de la Unión Europea en: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/116918.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/116918.pdf).

<sup>35</sup> Para mayor información véase: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/malmstrom/archive/malmstrom\\_speech\\_oecd\\_migration\\_outlook\\_12\\_july\\_2010.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/malmstrom_speech_oecd_migration_outlook_12_july_2010.pdf).

mitigar las repercusiones de la crisis económica mundial en las tasas de desempleo nacionales, que estaban en aumento, en particular entre los trabajadores extranjeros.

En este sentido, Suiza decidió reducir a la mitad el cupo de trabajadores no pertenecientes al Espacio Económico Europeo —a un máximo de 2.000 para permanencias prolongadas, y a 3.500 para permanencias temporales o de corta duración. Asimismo, el Reino Unido introdujo su primer límite de inmigración por razones económicas aplicable a los migrantes no pertenecientes a países de la Unión Europea durante el periodo 2011-2012. A partir de abril de 2011, sólo 20.700 nacionales de países no miembros de la UE pudieron trabajar en los sectores de las profesiones especializadas en el Reino Unido<sup>36</sup>.

Otros países, como España e Italia, también empezaron a estipular acuerdos de cooperación con los países de origen de migrantes y los países de tránsito, “ofreciendo ayuda y cupos para trabajadores extranjeros a cambio de cooperación para reducir la migración ilegal”. Como resultado de esos acuerdos, hubo una importante reducción de las llegadas a la UE por mar, principalmente en Chipre, Grecia, Italia y Malta (OIM, 2011).

Además de los retornos sobre la base de ese tipo de acuerdos bilaterales, también hubo deportaciones de extranjeros en situación irregular presentes en territorios nacionales. La deportación masiva de poblaciones de romaníes, efectuada por el gobierno francés, originó prolongadas protestas de parte de activistas del ámbito de los derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. Entre el 28 de julio y el 17 de agosto de 2012, Francia envió de regreso a sus países a 979 nacionales de Rumania y Bulgaria, de los cuales 828 fueron acompañados voluntariamente hasta la frontera, y 151 fueron expulsados (OIM, 2011).

Nuevamente nos encontramos con ejemplos de medidas extremas que están dentro de la potestad de los Estados, pero que vulneran las condiciones de vida de los migrantes y los condena por su calidad de indocumentados.

## Conclusiones finales

PRIMERA.- La dinámica poblacional de la Sociedad Internacional se ha ido transformando a lo largo de las últimas décadas. Esta transformación ha implicado un permanente flujo de migrantes que se trasladan desde y hacia todos los lugares del mundo. El proceso de globalización y la consecuente apertura de los mercados también han favorecido la movilidad de las personas. Contribuyendo las migraciones internacionales en este proceso, a difundir ideas y valores con diversidad cultural y a crear espacios interculturales en las sociedades de acogida. Sin embargo, “la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento”. Esta realidad, sumada a otros acontecimientos internacionales sucedidos en los últimos años, como ataques terroristas, genocidios, guerras civiles y tráfico de drogas y personas y graves crisis económicas internacionales, han generado “odios” y “resistencias” hacia el interior de las sociedades y políticas cada vez más restrictivas aplicadas por los gobiernos, hacia el ingreso de migrantes internacionales, quienes —generalmente

---

<sup>36</sup> Para mayor información sobre los requisitos véase: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/site-content/newsfragments/44-kolskilled>.



en los países de recepción— son asociados como los generadores de disturbios y problemas sociales. Pero el principal motivo de esta compleja situación no se agota en estos ejemplos, sino en el aumento de la desigualdad de desarrollo entre los países ricos del Norte y pobres del Sur, provocando una constante: la movilidad de las personas en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida. Movilidad que debió ir siempre acompañada de una fuerte protección y promoción de los derechos humanos de las personas, así como también de información acerca de estos derechos. Esto es responsabilidad principal de los Estados, quienes al no asumirla en su totalidad, han generado un “vacío de protección”.

SEGUNDA.- La UE se ha destacado en la época contemporánea por ser un continente con gran movilidad migratoria. Hasta la mitad del siglo XX, se caracterizó por una constante emigración de sus nacionales, producto de las guerras mundiales y posteriormente —a partir de la década del 70— se transformó en un continente de inmigración, con flujos provenientes, en su mayoría, de países en desarrollo. A esta nueva realidad se suma el nacimiento del proceso de integración y con los años la profundización de la normativa comunitaria que dio origen a la política migratoria interna (Acuerdo de Schengen de 1985), la cual fomentó la libre circulación y movilidad intrabloque y sentó las bases para la construcción de la ciudadanía europea.

TERCERA.- El principal desafío para la UE como uno de los más destacados procesos de integración regional e importante receptor de migrantes internacionales, se origina en la necesidad de aplicar la política regional de inmigración de terceros Estados, que contempla en primer lugar el respeto por los Derechos Humanos de los migrantes, el principio de no discriminación que se proclama en diferentes tratados internacionales y regionales y, asimismo, favorezca la integración del migrante en la sociedad receptora para dejar de considerarlos como un “problema social”, como causantes del deterioro de los servicios de salud, educación y servicios sociales en general; de la desocupación y del aumento del delito. De esta manera, la UE ha avanzado en un programa que contempla la integralidad del fenómeno y contribuye a promover la integración del migrante (“legal”) en la sociedad receptora con el fin de reducir las actitudes xenófobas y discriminatorias hacia los migrantes, que son una amenaza clara a los derechos humanos, las libertades civiles y la dignidad de las personas migrantes (Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo; Plan de Acción de la Haya, entre otros). Esto resulta necesario pues las cifras no apuntan precisamente a una reducción del número de personas que atraviesan las fronteras y se desplazan en busca de una vida mejor. Según las estadísticas internacionales, las tendencias de las migraciones internacionales no presentarán muchos cambios en las décadas venideras; al contrario, la migración desde los países pobres

***El principal desafío para la UE como uno de los más destacados procesos de integración regional e importante receptor de migrantes internacionales, se origina en la necesidad de aplicar la política regional de inmigración de terceros Estados, que contempla en primer lugar el respeto por los Derechos Humanos de los migrantes, el principio de no discriminación que se proclama en diferentes tratados internacionales y regionales y, asimismo, favorezca la integración del migrante en la sociedad receptora...***

hacia los países ricos de la UE continuará en ascenso, a pesar de la reciente situación de crisis financiera que están atravesando los Estados desarrollados.

CUARTA.- La UE ha trabajado en la adopción de políticas regionales con un Enfoque Global de la Migración, el cual ha sido apoyado por la Comisión Europea y en su gran mayoría por los Estados miembros de la UE. Las asociaciones con terceros países, la solidaridad, la responsabilidad compartida y la cooperación son los elementos centrales de ese enfoque, cuyo objetivo es promover la aplicación de políticas amplias y coherentes sobre cuestiones relacionadas con la migración, en distintos ámbitos normativos (desarrollo, asuntos sociales y empleo, relaciones exteriores y justicia, y asuntos internos). Si bien este ha sido el eje central de la política de inmigración, la aplicación de la misma en oportunidades ha tenido vaivenes que se han vinculado con las diferentes situaciones económicas y sociales de los Estados de la UE. Esto ha generado, en algunas ocasiones, el apoyo de los Estados a la política de la Unión (como parte de la política demográfica de Estados que se envejecen y que, por consiguiente, requieren de mano de obra migrante para cubrir determinados puestos laborales), o el rechazo de las mismas (fundamentalmente en el caso de la crisis financiera internacional). Esta última situación ha dado lugar al desarrollo de políticas de control de fronteras. En palabras de Paul Scheffer<sup>37</sup>, “la unificación europea debe forjarse en base al convencimiento de que las crecientes dependencias que se dan en el mundo exigen no sólo apertura, sino también protección”.

A modo de reflexión y para finalizar, reiteramos que *“así como las migraciones masivas de principios de siglo XX y de la postguerra eran consideradas como una redistribución de los recursos humanos, las actuales son vistas como una redistribución de la pobreza, en un mundo caracterizado por la concentración de la riqueza”* (Mármora, 1997). De manera tal que insistimos en que la principal problemática de las migraciones está dada por esta diferencia entre los “mundos” que provoca la necesidad urgente de las personas de mejorar las condiciones de vida y movilizarse hacia los destinos que se las puedan proveer, reivindicando sus derechos humanos y su lucha por evitar ser excluidos de una sociedad internacional cada vez mas fragmentada.



---

<sup>37</sup> Scheffer, Paul, “Europa para una feliz globalización”, Disponible en: <http://www.presseurop.eu/es/content/article/232431-EUROPA-PARA-UNA-FELIZ-GLOBALIZACION>.

## **VI. Bibliografía citada y consultada**

Abad, Gracia, “Los desafíos de la UE en materia migratoria: la cooperación con terceros Estados”, UNISCI Discussion Papers, No. 15 (octubre 2007), universidad Complutense de Madrid, España.

Analítica Internacional, “Crisis económica y migración en América Latina”, Grupo Coppan SC, 2010.

BARBÉ Esther, *Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 1995

Carballo, M. y Echart, E., “Migraciones y desarrollo: hacia un marco teórico común y coherente”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, No. 19, invierno 2007.

CEPAL, Globalización y desarrollo, ONU, 2002.

Crespo Navarro, Elena: “La Directiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración y la normativa española en la materia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, No. 18, año 8, mayo-agosto 2004, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

DAES, Nueva York. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), *International Migration Flows to and from Selected Countries: The 2010 publication Revision* (Base de datos de las Naciones Unidas, POP/DB/MIG/Flow/Rev.2010). DAES, Nueva York.

Doña, C. y Mesa, S., “Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria”, OIM, Documento de Trabajo No. 2, Santiago de Chile, 2003.

Hobsbaum, Eric J., *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta, 2001.

Mármora, Lelio, “Derechos humanos y políticas migratorias”, *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, Vol. 8, No. 2/3, Agosto-Diciembre 1990, p. 7-32.

Mármora, Lelio, *Las políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires, OIM, Alianza, 1997.

MASSEY, Douglas, “Las teorías de la migración: una síntesis”, *Conferencia dictada en el Seminario Migración, ciudades y desigualdad*. Buenos Aires, Argentina, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), 12 de agosto de 2004, p. 1-3., Nueva York.

OEA, Migración internacional en las Américas. Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICEMI), 2011.

OIT, *Fuentes y Métodos. Estadísticas del Trabajo, Evaluaciones y proyecciones de la población económicamente activa 1950-2010*, Ginebra, vol. 10, 2000.

Organización Internacional para las Migraciones, Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre las migraciones, OIM, 2011.

Organización Internacional para las Migraciones, Migrantes sudamericanos en España: panorama y políticas. Cuadernos Migratorios No. 1, OIM, 2011.

ONU, *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*. División de Población, 2010 *Population Facts* – Noviembre de 2010. N° 2010/6. División de Población, DAES, ONU.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos.

Ramón, C. (2007), "Nuevas orientaciones de la UE sobre desarrollo e inmigración", En Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, No. 19, invierno 2007.

Rodríguez, I., "Las migraciones en el contexto internacional", en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, No. 19, invierno 2007.

T. Di Tella y otros, *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires, Emecé, 2001, p. 460 a 463.